

II SAB/Ke 8/15 - Wyrok

Data orzeczenia	2015-03-04
Data wpływu	2015-01-29
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach
Sędziowie	Beata Ziomek /przewodniczący/ Dorota Chobian /sprawozdawca/ Renata Detka
Symbol z opisem	6129 Inne o symbolu podstawowym 612 658
Hasła tematyczne	Geodezja i kartografia
Skarżony organ	Starosta
Treść wyniku	Zobowiązano do dokonania czynności
Powołane przepisy	Dz.U. 2012 nr 0 poz 270; art. 149 par. 1; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - tekst jednolity. Dz.U. 1989 nr 30 poz 163; art. 12b ust. 5, art. 40, art. 40a ust. 1; Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Beata Ziomek, Sędziowie Sędzia WSA Dorota Chobian (spr.), Sędzia WSA Renata Detka, Protokolant Starszy sekretarz sądowy Katarzyna Tuz-Stando, po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 4 marca 2015r. sprawy ze skargi S. K. na bezczynność Starosty w przedmiocie nadania klauzuli dokumentom geodezyjnym I. zobowiązuje Starostę do opatrzenia dokumentów przeznaczonych dla podmiotu, na rzecz którego S. K. zrealizował prace geodezyjne odpowiednimi klauzulami urzędowymi- w terminie 7 dni od dnia doręczenia prawomocnego wyroku; II. określa, że bezczynność nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa; III. zasądza od Starosty na rzecz S. K. kwotę 100 (sto) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

S.K. wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach skargę na bezczynność Starosty, zarzucając mu, że mimo prawnego obowiązku wynikającego bezpośrednio z art. 12b ust. 5 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 1989r. Nr 30, poz. 163 ze zm.), dalej "ustawy", do chwili wniesienia niniejszej skargi nie wykonał czynności materialno - technicznej, polegającej na opatrzeniu z urzędu dokumentów przeznaczonych dla podmiotu, na rzecz którego skarżący realizował pracę geodezyjną, odpowiednimi klauzulami urzędowymi, co jest niezgodne z art. 12b ust. 5 ustawy. Skarżący domagał się zobowiązanie organu do opatrzenia dokumentów przeznaczonych dla podmiotu, na rzecz którego zrealizowano prace geodezyjne odpowiednimi klauzulami urzędowymi, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 40 ust. 8 ustawy oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skarżący wskazał, że w dniu 16.10. 2014 r. zgodnie z art. 12a ust 1. ustawy, złożył zawiadomienie do Starosty o wykonaniu pracy geodezyjnej wcześniej zgłoszonej, polegającej na wykonaniu mapy do celów projektowych budowy domu opieki dla osób starszych. Wraz z zawiadomieniem przekazał dokumentację techniczną oraz wymagane przepisami zbiory danych, a także dokumenty dla podmiotu zamawiającego pracę geodezyjną w postaci 3 egzemplarzy map do celów projektowych, celem opatrzenia ich przez organ klauzulami urzędowymi.

W dniu 5.11.2014 r. Starosta zgodnie z art. 12b ust. 1 ustawy dokonał weryfikacji przekazanych zbiorów danych i dokumentacji technicznej, a ponieważ wynik tej weryfikacji był pozytywny, to zgodnie z art. 12b ust. 4 dokonał przyjęcia dostarczonych zbiorów danych i

dokumentacji geodezyjnej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Starosta zgodnie z art. 12b ust. 5 dokonał wpisu przekazanej dokumentacji do ewidencji tego zasobu, nadając jej numer ewidencyjny, ale wbrew art. 12b ust. 5 ustawy nie opatrzył 3 egzemplarzy przekazanych mu map do celów projektowych przeznaczonych dla zamawiającego odpowiednimi klauzulami urzędowymi, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 40 ust. 8.

Dalej skarżący podał, że gdy w dniu 5.11.2014 r. udał się do starostwa celem odebrania 3 egzemplarzy map do celów projektowych dla zamawiającego, otrzymał mapy nie opatrzone klauzulami urzędowymi, gdyż Starosta stwierdził, że może opatrzyć mapy klauzulami pod warunkiem, że skarżący złoży wniosek o uwierzytelnienie dokumentów, co wiąże się z opłatą przewidzianą w tabeli 16 załącznika do ustawy za uwierzytelnienie dokumentu w kwocie 50 zł i 5 zł za kopię uwierzytelnianego dokumentu.

Autor skargi podał, że wobec braku pieczęci urzędowych na dokumentach dla zamawiającego, nie mogąc wywiązać się ze zlecenia, które dotyczyło dostarczenia zamawiającemu 3 egz. opieczątowanych map do celów projektowych oraz nie godząc się na ponoszenie dodatkowych kosztów związanych z uwierzytelnieniem dokumentów wezwał organ do usunięcia naruszenia prawa zarzucając:

- bezczynność, gdyż wbrew art. 12b ust.5 ustawy organ nie opatrzył klauzulami urzędowymi 3 egz. map do celów projektowych przeznaczonych dla zamawiającego,

- wadliwość kwalifikacji opracowań geodezyjno-kartograficznych oraz czynności geodezyjnych na potrzeby budownictwa, jako przedmiotu uwierzytelniania przez organy dokumentów opracowanych przez wykonawców na potrzeby postępowań administracyjnych, sądowych lub czynności cywilnoprawnych.

W dalszej części skargi jej autor odniósł się do argumentów przedstawionych przez organ w odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa.

Wnoszący skargę podał, że organ uznając, że uzyskanie urzędowych pieczęci na mapach przygotowanych dla zleceniodawcy może nastąpić jedynie przez złożenie przez skarżącego wniosku o uwierzytelnienie, zignorował art. 12b ust. 5 ustawy i niewłaściwie skupił się na art. 40b ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 5 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne i Rozporządzeniu Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie sposobu i trybu uwierzytelniania przez organy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej dokumentów na potrzeby postępowań administracyjnych, sądowych lub czynności cywilnoprawnych (Dz. U z 2014 r. poz. 914), dalej określanym jako "rozporządzenie w sprawie sposobu i trybu uwierzytelniania...". Skarżący podkreślił, że w art. 12b ust. 5 ustawy nie chodzi o uwierzytelnienie. Uwierzytelnienie jak najbardziej jest uregulowane przepisami, które zacytował Starosta, ale wezwanie skarżącego do usunięcia naruszenia prawa w tej części dotyczyło nie braku uwierzytelnienia, ale braku wykonania przez organ w całości art. 12b ust. 5 i wezwania go do złożenia wniosku o uwierzytelnienie. Skarżący uznał, że organ próbuje go przekonać o słuszności i zgodności uwierzytelnienia z przepisami o uwierzytelnianiu, czego on w ogóle nie podważa. W opinii skarżącego organ specjalnie zignorował odwołanie w tym zakresie, gdyż z niewiadomych przyczyn traktuje czynność uwierzytelniania jako czynność zastępczą do czynności z art. 12b ust. 5 ustawy.

Powyższe, zdaniem skarżącego świadczy o tym, że organ wadliwie zinterpretował, a w konsekwencji naruszył:

1) art. 6 i art. 35 § 2 kpa oraz art. 12b ust. 5 ustawy, poprzez błędne przyjęcie, że opatrywanie

dokumentów przeznaczonych dla podmiotu, na rzecz którego wykonawca prac geodezyjnych lub prac kartograficznych realizuje prace geodezyjne lub prace kartograficzne, odpowiednimi klauzulami urzędowymi, odbywa się na wniosek, podczas gdy czynność ta winna być dokonywana z urzędu. Przepisy art. 12b ust. 5 w zw. z art. 12b ust. 4 ustawy jednoznacznie stanowią, że warunkiem koniecznym, ale także i warunkiem wystarczającym, do opatrzenia dokumentów geodezyjnych (przeznaczonych dla podmiotu, na rzecz którego wykonawca prac geodezyjnych lub prac kartograficznych realizuje prace geodezyjne lub prace kartograficzne) odpowiednimi klauzulami urzędowymi, jest pozytywny wynik weryfikacji, stanowiący podstawę do przyjęcia zbiorów danych lub innych materiałów do zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Dlatego całkowicie wadliwe jest stanowisko Starosty, że ww. czynność miałyby odbywać się na odrębny wniosek.

2) art. 6 kpa oraz art. 40b ust. 1 ustawy, poprzez błędne przyjęcie, że opatrywanie dokumentów geodezyjnych odpowiednimi klauzulami urzędowymi, w trybie art. 12b ust. 5 ustawy, odbywa się za odpłatnością, podczas gdy czynność ta nie podlega jakiegokolwiek opłacie. Przepis art. 40b ust. 1 - w sposób zamknięty - wyszczególnia zakres materiałów oraz czynności, za które organ prowadzący zasób pobiera opłaty. Szczegółowe zasady naliczania opłat zawiera załącznik do ustawy. Wymienione przepisy nie przewidują pobierania opłat związanych z "opatrzeniem dokumentów przeznaczonych dla podmiotu, na rzecz którego wykonawca prac geodezyjnych lub prac kartograficznych realizuje prace geodezyjne lub prace kartograficzne, odpowiednimi klauzulami urzędowymi, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 40 ust. 8, tj. za czynność o której mowa w art. 12b ust. 5 ustawy.

3) art. 6, art. 7 i art. 12 § 2 kpa w związku art. 12b ust. 5 i art. 12d ust. 2 ustawy, poprzez nieuprawnione utożsamianie trybu wynikającego z art. 12b ust. 5 ustawy z trybem tzw. "uwierzytelniania". Starosta w sposób nieuprawniony utożsamił dwie całkowicie odrębne procedury (tryby) opatrywania dokumentacji geodezyjnej klauzulami urzędowymi, a mianowicie:

- tryb "potwierdzenia przyjęcia zbiorów danych lub innych materiałów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego", o którym mowa w art. 12b ust. 5 ustawy, a wyrażającym się w czynnościach: a) dokonaniem wpisu w ewidencji materiałów zasobu oraz b) opatrzeniem dokumentów, przeznaczonych dla podmiotu zlecającego, odpowiednimi klauzulami urzędowymi;

- tryb uwierzytelniania przez organy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej dokumentów opracowanych przez wykonawców prac geodezyjnych lub prac kartograficznych na potrzeby postępowań administracyjnych, sądowych lub czynności cywilnoprawnych", o których mowa w art. 12d ust. 2 ustawy.

Skarżący podkreślił, że w procedurze przyjmowania dokumentacji do zasobu dokonywana jest jej weryfikacja, w trybie i na zasadach określonych w art. 12b ust. 1. Przedmiotem tej weryfikacji, co wynika wprost z art. 12a ust. 1 pkt 2 ustawy, są "dokumenty wymagane przepisami wydanymi na podstawie art. 19 ust. 1 pkt 11 lub ich uwierzytelnione kopie". Oznacza to, że przedmiotem weryfikacji są m. in. dokumenty (albo ich kopie) przeznaczone dla podmiotu, na rzecz którego wykonano pracę geodezyjną lub pracę kartograficzną. Celem wykonywania prac zleconych przez podmioty prywatne nie jest bowiem samo w sobie wzbogacanie państwowego zasobu geodezyjnego, ale sporządzenie "pełnowartościowej" dokumentacji dla podmiotu zlecającego te prace (a więc dokumentów opatrzonych właściwymi klauzulami urzędowymi). Wobec powyższego całkowicie nieuprawnione jest twierdzenie organu prowadzącego zasób, jakoby niezbędnym było następcze dokonywanie "uwierzytelniania" takiej dokumentacji.

Z kolei rozporządzenie w sprawie sposobu i trybu uwierzytelniania... w § 2 ust. 2 stanowi, że uwierzytelnianie dokumentów, o których mowa w ust. 1 następuje na wniosek złożony do właściwego organu, który przyjął do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego dokumentację zawierającą zbiory danych oraz dokumenty, o których mowa w art. 12a ust. 1 ustawy, zwaną dalej "dokumentacją geodezyjną, na podstawie której sporządzone zostały dokumenty przedstawione do uwierzytelnienia. Analiza tego przepisu jednoznacznie wskazuje, że przedmiotem uwierzytelnienia są "dokumenty przedstawione do uwierzytelnienia", jednakże "sporządzone na podstawie" tzw. "dokumentacji geodezyjnej", już (uprzednio) "przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego". Przedmiotem uwierzytelnienia nie są zatem "dokumenty przeznaczone dla podmiotu, na rzecz którego wykonawca prac geodezyjnych lub prac kartograficznych realizuje prace geodezyjne lub prace kartograficzne", tj. o których mowa w art. 12b ust. 5 ustawy. W szczególności takie dokumenty nie są "sporządzone na podstawie" dokumentacji uprzednio przyjętej do zasobu, ale są skutkiem i wynikiem zrealizowanej, a więc i zgłoszonej, pracy. Skarżący dodał, że wykonawca pracy geodezyjnej lub pracy kartograficznej (wynikiem której jest sporządzenie dokumentów dla podmiotu zamawiającego) ponosi pełne koszty związane z udostępnieniem dokumentacji zasobu niezbędnej do wykonania tej pracy już w momencie ich udostępnienia, a nie dopiero po jej wykonaniu i po przyjęciu dokumentacji do zasobu. Ponadto zamieszczanie klauzul na dokumentach przeznaczonych dla podmiotu zamawiającego, nie było objęte odrębną opłatą także przed ostatnią nowelizacją ustawy tj. przed dniem 12 lipca 2014 r.

W ocenie skarżącego tryb "uwierzytelnienia" dokumentacji winien być stosowany w sytuacjach, kiedy dokumentacja przedkładana do uwierzytelnienia faktycznie została sporządzona wyłącznie na podstawie dokumentacji uprzednio przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, a więc nie jest bezpośrednio związana ze zgłoszoną pracą geodezyjną lub pracą kartograficzną realizowaną w celu sporządzenia tej dokumentacji na podstawie dokonanych przez wykonawcę pomiarów geodezyjnych i następnie opracowywania wyników tych pomiarów. Uzasadnione przypadki "uwierzytelnienia" dokumentacji będą zachodziły: w przypadku zniszczenia lub utraty już wykonanych i przekazanych zlecającemu dokumentów geodezyjnych, a istnieje konieczność ich ponownego sporządzenia, gdy istnieje konieczność wykonania dodatkowych egzemplarzy dokumentów, np. dla potrzeb postępowania sądowego, a uprzednio materiały dla zamawiającego już zostały wykonane, w przypadku gdy wraz z dokumentacją techniczną podlegającą przekazaniu do zasobu nie przedstawiono dokumentów przeznaczonych dla podmiotu na rzecz którego realizowano pracę, a więc zachodzą przesłanki do całkowicie odrębnego badania zgodności tej dokumentacji z dokumentacją już uprzednio przyjętą do zasobu.

Reasumując skarżący uznał, że Starosta nie przeanalizował art. 12b ust. 5 zakładając, że jest on tożsamy z przepisami dotyczącymi uwierzytelniania. Tymczasem są to dwie różne czynności. Starosta może wypełniać obowiązek do pobierania opłat za uwierzytelnianie dokumentów, który wynika z art. 40b ustawy i następuje w wyniku złożenia dobrowolnego wniosku o uwierzytelnienie, pozostając bez sprzeczności z wypełnianiem innego obowiązku wynikającego z art. 12b ust. 5 ustawy, czyli przyjęciem operatu technicznego do zasobu, w tym opatrzeniem odpowiednimi klauzulami dokumentów dla zamawiającego.

Dalej skarżący zarzucił błędną interpretację rodzaju dokumentów podlegających uwierzytelnianiu. Wskazał, że organ w odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa stwierdził, że nie podziela sformułowanego w treści wezwania poglądu, że mapa do celów projektowych, jako dokumentacja geodezyjna sporządzona dla potrzeb budownictwa, nie jest przedmiotem uwierzytelnienia, o którym mowa w przepisach rozporządzenia wydanego na podstawie delegacji ustawowej z art. 12d ust. 2 ustawy, powołując się na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego Nr [...] z dnia [...]. Skarżący zauważył, że stwierdzenie to Kolegium uzasadniło tylko i wyłącznie jedynym przepisem - § 21 ust. 3

rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 5 września 2013 r., w sprawie organizacji i trybu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (Dz. U. z 2013 r. poz. 1183) dalej "rozporządzenia w sprawie organizacji i trybu prowadzenia..." które brzmi: "dokumenty będące rezultatem geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych oraz wysokościowych, a w szczególności mapy do celów prawnych, mapy do celów projektowych oraz mapy zawierające wyniki geodezyjnej inwentaryzacji obiektów budowlanych, których kopie są częścią składową operatów technicznych wpisanych do ewidencji materiałów zasobu, opatruje się klauzulą, której wzór określa załącznik nr 5 do rozporządzenia". Skarżący uznał, że SKO dokonało niewłaściwej interpretacji przepisów skupiając się na wybranym jednostkowym przepisie, ignorując pozostałe. Podał, że jego wezwanie do usunięcia naruszenia prawa w tej części dotyczyło wadliwie dokonanej przez organ kwalifikacji mapy do celów projektowych (opracowania dokumentacji geodezyjno-kartograficznej na potrzeby budownictwa) jako opracowania dokumentacji geodezyjnej dotyczącej nieruchomości na potrzeby postępowań administracyjnych lub sądowych oraz czynności cywilnoprawnych, które to podlega uwierzytelnianiu. Art. 2 znowelizowanej ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne rozróżnia prace geodezyjne m. in. na dwa rodzaje prac, a konkretnie: ilekroć w ustawie jest mowa o: 1) Pracach geodezyjnych - rozumie się przez to: a) Projektowanie i wykonywanie pomiarów: geodezyjnych, grawimetrycznych, magnetycznych oraz astronomicznych, w związku z: realizacją zadań określonych w ustawie,

- opracowaniem dokumentacji geodezyjnej dotyczącej nieruchomości na potrzeby postępowań administracyjnych lub sądowych oraz czynności cywilnoprawnych,

- wykonywaniem opracowań geodezyjno-kartograficznych oraz czynności geodezyjnych na potrzeby budownictwa.

Rozporządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 21 lutego 1995 r. w sprawie rodzaju i zakresu opracowań geodezyjno-kartograficznych oraz czynności geodezyjnych obowiązujących w budownictwie (Dz. U. z 1995 r. Nr 25 poz. 133), w rozdziale II wyróżnia mapę do celów projektowych budowlanych, jako dokumentację geodezyjną sporządzoną dla potrzeb budownictwa. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (Dz. U. nr 263 poz. 1572) w § 75 wyróżnia rodzaje opracowań dokumentacji geodezyjnej dotyczącej nieruchomości na potrzeby postępowań administracyjnych lub sądowych oraz czynności cywilnoprawnych, nie ma tam map do celów projektowych.

Z przytoczonych wyżej przepisów wynika, że rozróżnienie tych prac geodezyjnych w ustawie ma również pokrycie w dwóch różnych delegacjach ustawowych. Wejście w życie dnia 12 lipca 2014 r. rozporządzenia w sprawie sposobu i trybu uwierzytelniania... wprowadziło dodatkową, dobrowolną (na wniosek) czynność uwierzytelniania dokumentów. Jak można sądzić po tytule tego rozporządzenia dotyczy ono dokumentów wymienionych w art. 2 pkt 1 lit. a) ustawy, czyli dotyczących nieruchomości na potrzeby postępowań administracyjnych lub sądowych oraz czynności cywilnoprawnych. Wskazuje to również delegacja ustawowa w art. 12d ust. 2 "Minister właściwy do spraw administracji publicznej określi, w drodze rozporządzenia, sposób i tryb uwierzytelniania przez organy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej dokumentów opracowanych przez wykonawców prac geodezyjnych lub prac kartograficznych na potrzeby postępowań administracyjnych, sądowych lub czynności cywilnoprawnych.

Skarżący podniósł, że mapa do celów projektowych nie należy do grupy dokumentów na potrzeby postępowań administracyjnych, sądowych lub czynności cywilnoprawnych. Należy ona do grupy opracowań geodezyjno-kartograficznych na potrzeby budownictwa. Z tego

wynika wniosek, że mapa ta nie podlega pod czynności regulowane rozporządzeniem o uwierzytelnianiu, a tym samym nie podlega uwierzytelnianiu.

Wnoszący skargę podkreślił, że przytoczonym przez niego przepisom Starosta przeciwstawia § 21 ust. 3 rozporządzenia w sprawie organizacji i trybu prowadzenia..., argumentując, że skoro rozporządzenie w sprawie sposobu i trybu uwierzytelniania... powołuje się na klauzulę przewidzianą tym paragrafem, a w treści tego paragrafu określenie "w szczególności" świadczy, że wymieniono przykładowe nazwy dokumentów, m. in. "mapę do celów projektowych", więc dokumenty te podlegają uwierzytelnianiu. Zdaniem skarżącego Starosta się myli, gdyż rozporządzenie o zasobie weszło w życie w 2013 roku, w tym roku nie istniała jeszcze instytucja uwierzytelniania dokumentów (istnieje od 12.07.2014). Przepis art. 2 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne przed 12 lipca 2014 r. również inaczej definiował prace geodezyjne. Traktował je bardzo ogólnie i nie różnicował m. in. na: opracowania dokumentacji na potrzeby postępowań administracyjnych lub sądowych oraz czynności cywilnoprawne, opracowania geodezyjno-kartograficzne oraz czynności geodezyjne na potrzeby budownictwa. Prace geodezyjne w dwóch wyżej wymienionych grupach były wówczas, w 2013 roku, traktowane w ustawowej definicji jako ogólne wykonywanie pomiarów geodezyjnych, dokonywanie obliczeń, sporządzanie i przetwarzanie dokumentacji geodezyjnej. W momencie wejścia w życie rozporządzenia w sprawie organizacji i trybu prowadzenia..., tę ogólną definicję prac geodezyjnych uściślały jedynie, rozbijając na różne rodzaje opracowań, powołane wyżej: rozporządzenie o standardach oraz rozporządzenie o czynnościach geodezyjnych w budownictwie. Dlatego § 21 ust. 3 rozporządzenie w sprawie organizacji i trybu prowadzenia... również wszystkie rodzaje prac traktuje ogólnie, łącząc w swojej treści m. in. opracowania dokumentacji na potrzeby postępowań administracyjnych lub sądowych oraz czynności cywilnoprawne, jak również opracowania dokumentacji na potrzeby postępowań administracyjnych lub sądowych oraz czynności cywilnoprawne. Ale to nie znaczy, że samo wymienienie wszystkich rodzajów prac w jednym przepisie, daje przesłanki do uwierzytelniania tych wszystkich rodzajów prac. Do dnia dzisiejszego rozporządzenie w sprawie organizacji i trybu prowadzenia nie było nowelizowane.

Staroście umknęło, co ma znaczenie dla niniejszej sprawy, że tryb opatrywania dokumentów klauzulami urzędowymi, wynikający z art. 12b ust. 5 ustawy, dotyczy wszelkich dokumentów wykonywanych na rzecz podmiotu zlecającego prace, podczas gdy tryb tzw. "uwierzytelniania" nie obejmuje chociażby dokumentacji o której mowa w art. 2 pkt 1 lit. a) tiret trzeci, tj. "opracowań geodezyjno-kartograficznych wykonywanych dla potrzeby budownictwa". Ustawodawca w ww. art. 2 pkt 1 lit. a) jednoznacznie zdefiniował zakres pojęciowy, stosowany dla potrzeb ustawy, z którego wynika, że opracowania geodezyjno-kartograficzne wykonywane na potrzeby budownictwa (a więc mapy do celów projektowych, dokumentacja inwentaryzacji powykonawczej obiektów budowlanych, itp.) nie stanowią dokumentacji geodezyjnej opracowanej na potrzeby postępowań administracyjnych lub sądowych oraz czynności cywilnoprawnych (art. 1 pkt 1 lit. a tiret drugi), a więc w żadnym razie nie stanowią także przedmiotu uwierzytelnienia w trybie art. 12d ust. 2 ustawy. Wyżej zdefiniowany zakres pojęciowy rodzajów sporządzonej dokumentacji w sposób bezpośredni rzutuje na zasadność rozdzielenia (a nie utożsamienia) wyżej opisanych dwóch trybów opatrywania dokumentów geodezyjnych właściwymi klauzulami urzędowymi.

Skarżący powołał się na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. akt III SAB/Lu 74/14, w którym Sąd ten orzekł, że "art. 12b ust. 5 znoveelizowanej ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne jasno przewiduje, że w przypadku przyjęcia dokumentów do zasobu, organ dokonuje odpowiedniego wpisu i zaopatruje stosownymi klauzulami dokumenty przeznaczone dla podmiotu, który zamówił ich wykonanie u geodety. Tak należy interpretować przepis art. 12b ust. 5 ustawy. W związku z tym skarżony organ - pozostawał i nadal pozostaje w beczynności...",

Odnosząc się do tego wyroku skarżący podkreślił, że WSA w Lublinie orzekał w sprawie dotyczącej sporządzenia mapy z projektem podziału nieruchomości, a więc dokumentacji przewidzianej dla celów postępowania administracyjnego. Z przywołanego wyroku jasno wynika, że nawet dokumentacja wykonana dla potrzeb postępowań administracyjnych, sądowych oraz czynności cywilnoprawnych winna być nieodpłatnie opatrywana klauzulami urzędowymi w trybie art. 12b ust.5 ustawy, a nie na odrębny wniosek o tzw. "uwierzytelnienie", a więc i za odpłatnością.

W odpowiedzi na skargę Starosta wniósł o umorzenie postępowania ewentualnie o oddalenie skargi w całości.

W uzasadnieniu podał, że w dniu 29 grudnia 2014 r. wpłynęła do Starostwa Powiatowego skarga S. K. na bezczynność Starosty w sprawie bezpłatnego opatrzenia z urzędu stosownymi klauzulami 3 egzemplarzy (dla zamawiającego) map do celów projektowych dla działki, złożonych wraz z operatem technicznym z wykonania ww. mapy, przyjętym do powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w dniu 5.11.2014 r. Po weryfikacji danych przekazanych do zasobu przez skarżącego, organ wpisem do ewidencji potwierdził przyjęcie operatu do zasobu, natomiast dokumenty wynikowe przekazano wykonawcy bez okluzowania. Starosta podał, że na wezwanie skarżącego z dnia 7.11.2014 r., do usunięcia naruszenia prawa, w odpowiedzi z dnia 26.11.2014 r. udzielił szczegółowych wyjaśnień i uznał za bezzasadny zarzut nieopatrzenia klauzulami map do celów projektowych przeznaczonych dla zamawiającego, ponieważ skarżący nie dostarczył wymaganego przepisami prawa wniosku o uwierzytelnienie tych dokumentów. Jednocześnie wezwał skarżącego, na podstawie art. 64 § 2 kpa, do usunięcia braku formalnego w postaci złożenia wypełnionego formularza, o którym mowa w treści § 2 ust. 3 rozporządzenia w sprawie sposobu i trybu uwierzytelniania...w terminie do 5 grudnia 2014 r. "pod rygorem pozostawienia podania bez rozpoznania. W wymaganym terminie skarżący nie usunął braku.

Dalej Starosta podał, że w niniejszej sprawie nie można mówić o bezczynności organu z uwagi na udokumentowane działania, których nie akceptuje skarżący z powodu innej interpretacji prawnej stosownych przepisów prawa. Wobec powyższego postępowanie jest bezprzedmiotowe i winno być umorzone. Gdyby jednak postępowanie nie zostało umorzone, skarga powinna być oddalona, ponieważ nie zasługuje ona na uwzględnienie. Starosta podzielił pogląd SKO wyrażony w decyzji z dnia [...] dotyczący interpretacji przepisów prawa geodezyjnego.

W dniu 19 lutego 2015 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach wpłynęło pismo, w którym Polskie Towarzystwo Geodezyjne zgłosiło swoje udział w sprawie w charakterze uczestnika, wskazując z jakich przyczyn udział ten jest konieczny. Odnosząc się merytorycznie do sprawy Towarzystwo wskazało, że organ wadliwie zinterpretował, a w konsekwencji naruszył:

1. art. 6 i art. 35 § 2 kpa oraz art.12b ust.5 ustawy, poprzez niezasadne przyjęcie, że opatrywanie dokumentów przeznaczonych dla podmiotu, na rzecz którego wykonawca prac geodezyjnych lub prac kartograficznych realizuje prace geodezyjne lub prace kartograficzne odpowiednimi klauzulami urzędowymi odbywa się na wniosek, podczas gdy czynność ta winna być dokonywana z urzędu.

Autor pisma podał, że w dniu 5 listopada 2014 r. Starosta dokonał w trybie art. 12b ust. 1 ustawy weryfikacji dokumentacji geodezyjnej przekazywanej do zasobu z wynikiem pozytywnym. Pozytywny wynik weryfikacji, zgodnie z art. 12b ust. 4, stanowi podstawę do przyjęcia zbiorów danych lub innych materiałów do państwowego zasobu geodezyjnego i

kartograficznego, co (wg art. 12b ust.5) właściwy organ potwierdza wpisem do ewidencji materiałów tego zasobu, a także opatrzeniem dokumentów przeznaczonych dla podmiotu, na rzecz którego wykonawca prac geodezyjnych lub prac kartograficznych realizuje prace geodezyjne lub prace kartograficzne, odpowiednimi klauzulami urzędowymi, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 40 ust.8. Starosta wadliwie zatem uznał, że czynności opisane w art. 12b ust.5 ustawy, tj. polegające na opatrzeniu dokumentów przeznaczonych dla podmiotu, na rzecz którego wykonawca realizuje prace geodezyjne lub prace kartograficzne, odpowiednimi klauzulami urzędowymi, organ miałby wykonywać rzekomo na odrębny wniosek.

2. art.6 k.p.a. oraz art.40b ust. 1 w zw. z art. 12b ust. 5 ustawy, poprzez niezasadne przyjęcie, że opatrywanie dokumentów geodezyjnych odpowiednimi klauzulami urzędowymi w trybie art. 12b ust. 5 ustawy odbywa się za odpłatnością, podczas gdy czynność ta nie podlega opłacie. Przepis art. 40a ust. 1 ustawy stanowi, że organy prowadzące państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny udostępniają materiały zasobu odpłatnie. Wysokość oraz zasady naliczenia opłat za udostępnianie materiałów zasobu oraz za wykonanie czynności, o których mowa w art.40b ust. 1, określona została w Załączniku do ustawy (art.40d ust. 2). Analiza treści wymienionych przepisów nie wskazuje, aby przepisy te przewidywały możliwość pobierania opłat za czynności związane z "opatrzeniem dokumentów przeznaczonych dla podmiotu, na rzecz którego wykonawca prac geodezyjnych lub prac kartograficznych realizuje prace geodezyjne lub prace kartograficzne, odpowiednimi klauzulami urzędowymi, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 40 ust. 8.", tj. za czynność o której mowa w art. 12b ust.5 ustawy.

3. art. 7 kpa, poprzez błędne zastosowanie trybu opatrywania dokumentacji geodezyjnej klauzulami urzędowymi w trybie tzw. "uwierzytelniania", o którym mowa w art. 12d ust. 2, podczas gdy zastosowanie ma tryb wynikający z art. 12b ust.5 ustawy. Z akt sprawy wynika, że organ bezzasadnie utożsamił dwa odrębne tryby opatrywania dokumentacji geodezyjnej klauzulami urzędowymi, a mianowicie:

a. tryb "potwierdzenia przyjęcia zbiorów danych lub innych materiałów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego", o którym mowa w art.12b ust.5 ustawy, a wyrażającym się w czynnościach: 1) dokonaniem wpisu w ewidencji materiałów zasobu oraz 2) opatrzeniem dokumentów, przeznaczonych dla podmiotu zlecającego, odpowiednimi klauzulami urzędowymi;

b. tryb "uwierzytelniania przez organy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej dokumentów opracowanych przez wykonawców prac geodezyjnych lub prac kartograficznych na potrzeby postępowań administracyjnych, sądowych lub czynności cywilnoprawnych", o którym mowa w art. 12d ust.2 ustawy. Zgodnie z art. 12b ust. 5 ustawy właściwy organ, na bezpośredni skutek pozytywnej weryfikacji dokumentacji, potwierdza przyjęcie tej dokumentacji do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego wpisem do ewidencji materiałów tego zasobu, a także opatrzeniem dokumentów przeznaczonych dla podmiotu, na rzecz którego wykonawca realizuje prace geodezyjne lub prace kartograficzne, odpowiednimi klauzulami urzędowymi, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 40 ust.8. W tym celu wykorzystywane są odpowiednio, jak stanowią to przepisy § 21 ust. 1 i ust.3 rozporządzenia w sprawie organizacji i trybu prowadzenia...n/w klauzule:

- materiały zasobu, w tym operaty techniczne, wpisane do ewidencji materiałów zasobu opatruje się klauzulą, której wzór określa załącznik nr 3 do rozporządzenia;

- dokumenty będące rezultatem geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych oraz wysokościowych, a w szczególności mapy do celów prawnych, mapy do celów projektowych oraz mapy

zawierające wyniki geodezyjnej inwentaryzacji obiektów budowlanych, których kopie są częścią składową operatów technicznych wpisanych do ewidencji materiałów zasobu, opatruje się klauzulą, której wzór określa załącznik nr 5 do rozporządzenia.

Klauzula opisana w Załączniku nr 5 do rozporządzenia o treści: "Poświadczają się, że niniejszy dokument został opracowany w wyniku prac geodezyjnych i kartograficznych, których rezultaty zawiera operat techniczny wpisany do ewidencji materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego" winna być zatem stosowana przy opatrywaniu dokumentacji geodezyjnej przeznaczonej dla podmiotu, na rzecz którego wykonawca realizował pracę, tj. dla potwierdzenia przyjęcia tej dokumentacji do zasobu w trybie art. 12b ust.5 ustawy.

4. art. 6 k.p.a. oraz art. 12d ust.2 w zw. z art. 2 pkt 1 lit a) tiret trzeci ustawy poprzez błędne przyjęcie, że mapa do celów projektowych może podlegać uwierzytelnieniu, podczas gdy dokumentacja sporządzana dla potrzeb budownictwa uwierzytelnieniu nie podlega. W niniejszej sprawie, przedmiotem wykonywanej pracy geodezyjnej było sporządzenie mapy do celów projektowych. Z art. 12d ust. 2 ustawy, ale też z aktu wykonawczego, tj. rozporządzenia w sprawie sposobu i trybu uwierzytelniania... jednoznacznie wynika, że przedmiotem uwierzytelnienia są dokumenty geodezyjne sporządzone na potrzeby postępowań administracyjnych, sądowych lub czynności cywilnoprawnych. "Mapa do celów projektowych" wykonana została natomiast z przeznaczeniem dla projektanta, w celu sporządzenia - na jej bazie, jak stanowią to przepisy ustawy Prawo budowlane - "Projektu zagospodarowania działki lub terenu", stanowiącego wymagany załącznik do projektu budowlanego. Tym samym z chwilą gdy projektant, a więc podmiot posiadający status przedsiębiorcy, wykorzysta mapę dla w/w celu, byt prawny "Mapy do celów projektowych" przestaje istnieć, analogicznie, jak przestaje istnieć byt "Kopii mapy zasadniczej", stanowiącej podstawę do sporządzenia przez geodetę "Mapy do celów projektowych".

Sumując: "Mapa do celów projektowych" - co do zasady, ale także i w niniejszej sprawie - nie jest dokumentem sporządzanym dla potrzeb jakichkolwiek postępowań administracyjnych, sądowych albo czynności cywilnoprawnych, a tym samym z formalnego punktu widzenia w ogóle nie może być przedmiotem uwierzytelniania. Organ naruszył więc art.6 kpa oraz art. 12d ust. 2 w zw. z art. 2 pkt 1 lit a) tiret trzeci ustawy, poprzez błędne przyjęcie, że mapa do celów projektowych może podlegać uwierzytelnieniu, podczas gdy opracowania geodezyjno-kartograficzne wykonywane na potrzeby budownictwa nie stanowią przedmiotu uwierzytelniania. Ustawodawca w art. 2 pkt 1 lit a), ustawy definiując zakres pojęciowy dla potrzeb ustawy, nie zaliczył takich opracowań (a więc map do celów projektowych, dokumentacji inwentaryzacji powykonawczej obiektów budowlanych itp.) do zbioru dokumentacji geodezyjnej opracowywanej na potrzeby postępowań administracyjnych lub sądowych oraz czynności cywilnoprawnych (art. 1 pkt 1 lit. a, tiret drugi). Poddawanie uwierzytelnieniu mapy do celów projektowych nie znajduje jednocześnie żadnego uzasadnienia praktycznego, skoro jest sporządzana dla potrzeb projektanta posiadającego status przedsiębiorcy.

W piśmie procesowym z dnia 27 lutego 2015 r. pełnomocnik organu dodatkowo wskazał, że wbrew wywodom skargi oraz stanowiska uczestnika, art. 12b ust. 5 ustawy nie ustanawia obowiązku organu, który przyjął zbiór danych lub inny materiał do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, opatrzenia dokumentów przeznaczonych dla podmiotu, na rzecz którego wykonawca prac geodezyjnych lub prac kartograficznych realizuje prace geodezyjne lub prace kartograficzne, odpowiednimi klauzulami urzędowymi, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 40 ust. 8 bez wniosku ("z urzędu"). Przepis ten nie ustanawia "trybu" opatrywania dokumentów klauzulami odrębnego od trybu opisanego rozporządzeniem w sprawie sposobu i trybu uwierzytelniania...Ustalanie znaczenia prawnego normy art. 12 b ust. 5 ustawy musi następować w kontekście całokształtu regulacji

przyjmowania materiałów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, opatrywania klauzulami (uwierzytelniania) dokumentów wynikowych oraz pobierania opłat z tego tytułu.

Pełnomocnik organu wskazał, że w orzecznictwie zarówno sądów powszechnych, sądów administracyjnych jak i w literaturze przedmiotu przyjmuje się, że w procesie wykładni prawa nie wolno całkowicie ignorować wykładni systemowej lub funkcjonalnej poprzez ograniczenie się wyłącznie do wykładni językowej konkretnego przepisu (pogląd wyrażony w uchwale składu siedmiu sędziów NSA

z 14 marca 2011 r. II FPS 8/10), a wykładając dany przepis prawa należy brać pod uwagę jego relacje do innych przepisów danego aktu normatywnego (wykładnia systemowa wewnętrzna) oraz do przepisów zawartych w innych aktach prawnych (wykładnia systemowa zewnętrzna). Tylko realizacja tej dyrektywy wykładni prawa (argumentum a rubrica), gwarantuje zupełne i niesprzeczne odczytanie danej instytucji prawa (normy) z przepisów prawa. Żaden przepis prawa nie jest bowiem oderwaną jednostką, lecz występuje w pewnym kontekście systemowym, jako składowa aktu normatywnego, który z kolei jest składową określonej gałęzi prawa przynależącej do systemu prawa polskiego, jako spójnej całości. Sens przepisu, który wydaje się językowo jasny, może okazać się wątpliwy, gdy skonfrontować go

z innymi przepisami lub gdy uwzględni się cel regulacji prawnej (poglądy wyrażone

w uchwale składu siedmiu sędziów NSA z 2 kwietnia 2012 r. II FPS 3/11). W niniejszej sprawie zachodzi konieczność dokonania wykładni art. 12b ust. 5 ustawy wedle argumentum a rubrica.

Zarówno skarżący jak i uczestnik przyjmują, że istnieją dwa odrębne "tryby" opatrywania dokumentów stosownymi klauzulami (uwierzytelniania ich) - jeden tryb, w którym organ opatruje dokumenty przeznaczone dla podmiotu, na rzecz którego wykonawca prac geodezyjnych zrealizował te prace - tryb, w którym organ działa

z urzędu, nie pobierając opłat oraz inny, odrębny tryb, w którym organ działa w tym samym zakresie na wniosek, pobierając opłaty za dokonanie takich czynności.

Zdaniem autora pisma, błąd w powyższym rozumowaniu jest po części usprawiedliwiony redakcją art. 12b ust. 5 ustawy, który odczytywany literalnie może sugerować, że organ przyjmując zbiór danych lub inny materiał do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego dokonuje z urzędu opatrzenia dokumentów przeznaczonych dla klienta wykonawcy prac geodezyjnych lub prac kartograficznych odpowiednimi klauzulami urzędowymi. Jednakże analiza innych przepisów ustawy oraz aktów wykonawczych do tej ustawy, w szczególności zaś rozporządzenia

w sprawie uwierzytelniania, pozwala w sposób właściwy, wedle argumentum

a rubrica, zrekonstruować normę stanowioną tym przepisem. Art. 12b ust. 5 nakazuje opatrzenie dokumentów przeznaczonych dla klienta wykonawcy prac geodezyjnych lub prac kartograficznych odpowiednimi klauzulami urzędowymi, o których mowa

w przepisach wydanych na podstawie art. 40 ust. 8., a więc w rozporządzenia

w sprawie organizacji i trybu prowadzenia..., które określa, między innymi, wzory klauzul umieszczanych na materiałach gromadzonych w zasobie i udostępnianych

z zasobu, (§ 1 pkt 4; § 21 ust. 1 - 3).

Dokumentem, którego opatrzenia "z urzędu" odpowiednią klauzulą oczekiwał skarżący była "mapa dla celów projektowych dla działki" a więc mapa, o jakiej mowa w § 4 w zw. z § 5 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa

z dnia 21 lutego 1995 r. w sprawie rodzaju i zakresu opracowań geodezyjno-kartograficznych oraz czynności geodezyjnych obowiązujących w budownictwie (Dz. U. Nr 25, poz. 133) — mapa dla celów projektowych. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (Dz. U. Nr 263, poz. 1572) w § 78 - 82 określa obligatoryjne elementy treści oraz sposób sporządzania mapy dla celów projektowych. Rozporządzenie w sprawie organizacji i trybu prowadzenia..., w § 21 ust. 3, stanowi zaś, że dokumenty będące rezultatem geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych oraz wysokościowych, a w szczególności mapy do celów prawnych, mapy do celów projektowych oraz mapy zawierające wyniki geodezyjnej inwentaryzacji obiektów budowlanych, których kopie są częścią składową operatów technicznych wpisanych do ewidencji materiałów zasobu, opatruje się klauzulą, której wzór określa załącznik nr 5 do rozporządzenia. Rozporządzenie w sprawie sposobu

i trybu uwierzytelniania... nakazuje organom opatrywać (uwierzytelniać) dokumenty opracowane przez wykonawców prac geodezyjnych lub prac kartograficznych na potrzeby postępowań administracyjnych, sądowych lub czynności cywilnoprawnych tymi samymi klauzulami - nakazuje opatrywać je odpowiednimi klauzulami, przez co należy rozumieć, że dokument powinien zostać uwierzytelniony poprzez opatrzenie go klauzulą odpowiednią dla tego dokumentu w rozumieniu przepisów rozporządzenia w sprawie organizacji i trybu prowadzenia.... Stosownie bowiem do § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sposobu i trybu uwierzytelniania... dokumenty opracowane przez wykonawców prac geodezyjnych lub prac kartograficznych na potrzeby postępowań administracyjnych, sądowych lub czynności cywilnoprawnych podlegają uwierzytelnieniu poprzez opatrzenie tych dokumentów odpowiednimi klauzulami urzędowymi, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 40 ust. 8 ustawy. Dokument opatrzony, stosownie do przepisów rozporządzenia

w sprawie sposobu i trybu uwierzytelniania... - w trybie tego rozporządzenia – odpowiednią klauzulą, o której mowa w rozporządzeniu w sprawie organizacji i trybu prowadzenia... staje się dokumentem uwierzytelnionym. Czynność opatrzenia dokumentu odpowiednią klauzulą jest właśnie czynnością uwierzytelnienia. Aby prawidłowo zrekonstruować znaczenie prawne czynności uwierzytelnienia należy odwołać się do art. 40b ust. 1 pkt 3 ustawy. Podczas gdy przepisy rozporządzenia w sprawie uwierzytelniania regulują techniczno-prawne aspekty tej czynności, ostatnio przywołany przepis wskazuje na materialne znaczenie uwierzytelnienia dokumentu - uwierzytelnianie dokumentów opracowanych przez wykonawców prac geodezyjnych lub prac kartograficznych, co do zgodności tych dokumentów z danymi zawartymi w bazach danych, o których mowa w art. 4 ust. 1a oraz 1b, lub z dokumentacją przekazaną przez tego wykonawcę do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Materialnym sensem uwierzytelnienia jest więc urzędowe poświadczenie zgodności uwierzytelnianych dokumentów z danymi zgromadzonymi w rejestrach publicznych lub z dokumentacją przekazaną do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

Stosownie do art. 40b ust. 1 pkt 3 ustawy uwierzytelnianie dokumentów podlega opłatom. Rozporządzenie w sprawie sposobu i trybu uwierzytelniania... w § 2 ust. 2 stanowi, że uwierzytelnienie dokumentów (...) następuje na wniosek złożony do właściwego organu, który przyjął do państwowego zasobu geodezyjnego

i kartograficzną dokumentację zawierającą zbiory danych oraz dokumenty,

o których mowa w art. 12a ust. 1 ustawy, na podstawie której sporządzone zostały dokumenty przedstawiane do uwierzytelnienia. Rozwiązanie to jest w pełni logiczne, pozostawiając swobodnej decyzji zainteresowanego, czy korzystać z takiej formy urzędowego poświadczenia zgodności dokumentu z rejestrami publicznymi, a jeśli - to w jakim zakresie co do liczby uwierzytelnianych dokumentów (ich kopii).

W kontekście podejmowanej przez skarżącego i uczestnika próby wyodrębnienia dwóch "trybów" opatrywania dokumentów klauzulami, autor pisma zwrócił uwagę, że przepisy nie czynią rozróżnienia między dokumentami opatrzonymi odpowiednimi klauzulami "w trybie" rozporządzenia w sprawie uwierzytelniania i w "trybie" art. 12b ust. 5 ustawy. Przepisy nie nakazują, ani nie pozwalają, wskazywać w treści klauzuli nanoszonej na dokument, czy została ona naniesiona "z urzędu" czy też na wniosek. Dokument opatrzony klauzulą będzie funkcjonował w obrocie jako dokument uwierzytelniony. W istocie bowiem każde opatrzenie dokumentu wynikowego, przeznaczonego dla klienta wykonawcy jest uwierzytelnieniem tego dokumentu w rozumieniu ustawy.

Próba rozróżniania dwóch trybów opatrywania dokumentów klauzulami nie wytrzymuje konfrontacji z regulacją § 4 rozporządzenia w sprawie sposobu i trybu uwierzytelniania..., którego § 4. 1 stanowi, że w przypadku gdy wniosek

o uwierzytelnienie dokumentów jest składany w związku z przekazaniem przez wykonawcę prac geodezyjnych lub prac kartograficznych dokumentacji geodezyjnej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, uwierzytelnienie dokumentów następuje z chwilą przyjęcia tej dokumentacji. W przypadkach innych niż określony w ust. 1 uwierzytelnienie dokumentów następuje niezwłocznie po złożeniu wniosku o ich uwierzytelnienie, nie później jednak niż w terminie 7 dni. Powyższa regulacja jednoznacznie przesądza, że opatrzenie dokumentów klauzulami dokonywane w związku "z przekazaniem przez wykonawcę prac geodezyjnych lub prac kartograficznych dokumentacji geodezyjnej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego" następuje w trybie rozporządzenia

w sprawie uwierzytelniania - w jedynym trybie, w jakim może mieć miejsce uwierzytelnianie dokumentów geodezyjnych lub kartograficznych poprzez opatrzenie ich odpowiednimi klauzulami.

Dalej pełnomocnik organu podał, że przyjęcie, że niezależnie od tego, czy został złożony wniosek o uwierzytelnienie, istnieje obowiązek organu opatrzenia odpowiednimi klauzulami dokumentów przeznaczonych dla klienta wykonawcy prac geodezyjnych lub kartograficznych, pomija zupełnie kwestię zakresu owego rzekomego obowiązku. Nie wiadomo jakiej liczby egzemplarzy (oryginałów lub kopii) taki obowiązek organu miałby dotyczyć, na jakiej liczbie egzemplarzy dokumentów organ miałby nanieść klauzule - jaką liczbę egzemplarzy miałby uwierzytelniać. Czy organ miałby uwierzytelniać każdą, dowolną ilość egzemplarzy (oryginałów lub kopii) dokumentów zgodnie z wolą wykonawcy prac geodezyjnych lub kartograficznych nie pobierając z tego tytułu opłaty? Z art. 12b ust. 5 ustawy nie sposób wywnioskować, jakiej liczby egzemplarzy obowiązek organu miałby dotyczyć. Racjonalny ustawodawca nakładając obowiązek wskazuje również zakres tego obowiązku (jego rozmiar). Takiego wskazania w art. 12b ust. 5 ustawy jednak nie ma, co pozwala stwierdzić, że w istocie przepis ten nie nakłada na organ obowiązku działania "z urzędu" w zakresie opatrywania dokumentów klauzulami. W niniejszej sprawie jest to szczególnie widoczne, gdyż skarżący oczekiwał, że organ opatrzy odpowiednimi klauzulami 3 egzemplarze mapy. Konsekwentnie kontynuując tok rozumowania skarżącego mógłby on oczekiwać opatrzenia klauzulami "z urzędu" np. 33 lub 333 dokumentów przeznaczonych dla jego klienta.

Określony rozporządzeniem w sprawie sposobu i trybu uwierzytelniania...wzór wniosku o uwierzytelnienie dokumentów opracowanych przez wykonawcę prac geodezyjnych lub prac kartograficznych nie pozostawia natomiast żadnych wątpliwości co do zakresu obowiązku organu, który związany jest treścią wniosku. We wniosku należy bowiem wskazać liczbę egzemplarzy dokumentu do uwierzytelnienia (ostatnia kolumna tabeli z pkt II wzoru wniosku - załącznika do rozporządzenia w sprawie uwierzytelniania). Od liczby uwierzytelnianych dokumentów (ich kopii) zależy również bezpośrednio wysokość należności publicznoprawnej - opłaty za uwierzytelnienie. Wynika to jednoznacznie z regulacji ustawy, zawartej w tabeli nr 16 załącznika (lp. 3 i 4 tej tabeli). Ponadto ustawa rozróżnia wysokość opłaty za uwierzytelnienie dokumentu i kopie uwierzytelnionego dokumentu.

Wnoszący pismo podkreślił, że błąd w rozumowaniu skarżącego i uczestnika jest po części usprawiedliwiony redakcją art. 12b ust. 5 ustawy. Usprawiedliwienie to nie może jednak wpływać na ocenę prawną stanu faktycznego sprawy. W przepisie art. 12b ust. 5 ustawodawca nie posłużył się pojęciem "uwierzytelniania", co zapewne wykluczyłoby możliwość błędnej interpretacji tego przepisu. Jednak opatrzenie odpowiednimi klauzulami dokumentów przeznaczonych dla klienta wykonawcy prac geodezyjnych lub kartograficznych, także dokonywane w związku z przekazaniem przez wykonawcę prac geodezyjnych lub prac kartograficznych dokumentacji geodezyjnej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (§ 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sposobu i trybu uwierzytelniania...), jest niczym innym jak uwierzytelnieniem dokumentów w rozumieniu przepisów ustawy, które następuje na wniosek i podlega opłacie. Powiązanie w art. 12b ust. 5 ustawy czynności przyjmowania materiałów do zasobu i ich ewidencjonowania z uwierzytelnianiem dokumentów, powinno być odczytywane w taki jedynie sposób, że opatrzone klauzulami mogą być wyłącznie takie dokumenty, które są zgodne z danymi zawartymi w bazach danych, o których mowa w art. 4 ust. 1a oraz 1b ustawy lub

z dokumentacją przekazaną do państwowego zasobu geodezyjnego

i kartograficznego. Przyjęcie zbiorów danych lub innych materiałów stanowiących wyniki prac geodezyjnych lub prac kartograficznych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego poprzedzone jest ich weryfikacją, dokonywaną zgodnie z art. 12b ust. 1-4 ustawy; jedynie pozytywna weryfikacja jest podstawą przyjęcia do zasobu. Opatrzenie dokumentu klauzulą stanowi potwierdzenie przyjęcia danych objętych tym dokumentem do tego zasobu; dokument zawierający dane niezgodne z danymi zasobu nie może zostać uwierzytelniony.

Zdaniem wnoszącego skargę, próba wywiedzenia na podstawie literalnego brzmienia art. 12b ust. 5, że przepis ten ustanawia autonomiczny względem uwierzytelniania tryb opatrywania dokumentów klauzulami jest nieuzasadniona. Przyjęcie, że organ ma działać w tym zakresie "z urzędu", a w konsekwencji działać nie pobierając opłat, zaprzecza racjonalności ustawodawcy a przy tym godzi

w spójność systemu, w tym systemu finansowania państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego

Autor pisma zauważył, że obowiązująca od 12 lipca 2014 r., regulacja odpłatności, została wprowadzona ustawą z dnia 5 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz ustawy o postępowaniu egzekucyjnym

w administracji (Dz. U. z 2014 r. poz. 897). W ramach tej kompleksowej nowelizacji zmieniony został m.in. art. 12 oraz dodane, m.in., art. 12a - 12d oraz art. 40b. Przepis art. 12d ust. 2

ustawy, zawierający delegację dla właściwego ministra do określenia sposobu i trybu uwierzytelniania dokumentów, wprowadzony ustawą zmieniającą, odnoszony być musi do czynności, o jakich mowa w art. 12b ust. 5. Ustawa

w przepisach poprzedzających art. 12d ust. 2 nie posługuje się bowiem pojęciem "uwierzytelniania" jako odnoszonym do czynności dokonywanej przez organy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, a polegającej na opatrywaniu dokumentów odpowiednimi klauzulami. W przepisach ustawy poprzedzających art. 12d ust. 2 jedynie regulacja art. 12b ust. 5 dotyczy uwierzytelniania dokumentów przez organy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej.

Skutkiem nowelizacji nastąpiły istotne zmiany w zakresie zasad zgłaszania prac, pozyskiwania materiałów niezbędnych do ich wykonania, przekazywania

i przyjmowania rezultatów prac do państwowego zasobu geodezyjnego

i kartograficznego a także uwierzytelniania dokumentów wynikowych. Regulacja wprowadzona ustawą zmieniającą jest regulacją spójną. Instytucja uwierzytelniania dokumentów wyłącznie w trybie przewidzianym rozporządzeniem w sprawie uwierzytelniania, a więc na wniosek i za opłatą, wpisuje się w logikę nowej regulacji. Autor pisma podkreślił, że spójny jest wprowadzony nowelizacją ustawy system opłat. Wbrew stanowisku skarżącego i uczestnika opłaty za udostępnienie materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego niezbędnych lub przydatnych do wykonania zgłoszonych prac geodezyjnych lub kartograficznych nie konsumują należności za uwierzytelnienie (opatrzenie klauzulami) dokumentów wynikowych przeznaczonych dla klienta wykonawcy takich prac. Opłaty za udostępnienie materiałów zasobu i za uwierzytelnienie dokumentów dotyczą rodzajowo różnych działań organu i są uregulowane w sposób właściwy dla charakteru tych działań - w odrębnych pozycjach załącznika do ustawy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach zważył, co następuje:

skarga zasługuje na uwzględnienie:

Przedmiotem sporu w niniejszej sprawie jest to, czy Starosta jako organ Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, z chwilą przyjęcia do zasobu mapy dla celów projektowych budowy domu opieki dla osób starszych, miał obowiązek nadania trzem egzemplarzom tej mapy złożonym przez skarżącego, a przeznaczonym dla podmiotu, na rzecz którego zostały wykonane, odpowiedniej klauzuli. Zdaniem organu taki obowiązek na nim nie ciąży, dopóki geodeta nie złoży stosownego wniosku o uwierzytelnienie tych map wraz z należną za uwierzytelnienie opłatą. Ponieważ skarżący takiego wniosku nie złożył i nie uiścił opłaty, postępowanie zdaniem organu powinno być umorzone, ewentualnie skarga oddalona. Z kolei zdaniem skarżącego, klauzule na egzemplarzach przeznaczonych dla osoby, na rzecz której wykonał powyższą dokumentację geodezyjną, powinny być nadane z chwilą przyjęcia ich do zasobu, co miało miejsce w dniu 5 listopada 2014 r. Nie opatrując trzech egzemplarzy stosowną klauzulą, organ pozostaje w beczynności.

Tak więc spór między stronami sprowadza się do interpretacji art. 12b ust. 5 ustawy. Zgodnie z nim, przyjęcie zbiorów danych lub innych materiałów do państwowego zasobu geodezyjno - kartograficznego właściwy organ Służby Geodezyjnej i Kartograficznej potwierdza wpisem do ewidencji materiałów tego zasobu, a także opatrzeniem dokumentów przeznaczonych dla podmiotu, na rzecz którego wykonawca prac geodezyjnych lub prac kartograficznych realizuje prace geodezyjne lub kartograficzne, odpowiednimi klauzulami urzędowymi, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 40 ust. 8. Zgodnie zaś z art. 40 ust. 8 pkt 4 minister

właściwy do spraw administracji publicznej określi, w drodze rozporządzenia, organizację i tryb prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego o kartograficznego, w tym wzory klauzul umieszczanych na materiałach gromadzonych w zasobie i udostępnianych z zasobu. Art. 40 ustawy zawarty jest w jej rozdziale 7. zatytułowanym "Państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny", z kolei art. 12b ust. 5 w rozdziale 3., zatytułowanym "Prace geodezyjne kartograficzne". W żadnym przepisie tego ostatniego rozdziału ustawodawca nie przewidział ponoszenia opłat przez geodetę wykonującego dokumentację geodezyjną bądź kartograficzną za przyjęcie tej dokumentacji do zasobu. Ustawa przewiduje pobieranie takich opłat ale tylko za udostępnianie materiałów z zasobu. Zgodnie bowiem z art. 40a ust. 1, organy prowadzące państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny udostępniają materiały zasobu odpłatnie. Takie opłaty skarżący jako geodeta poniósł, pozyskując z zasobu materiały, które pozwoliły mu na opracowanie mapy dla celów projektowych. Niewątpliwie umieszczenia klauzul na złożonych przez niego egzemplarzach mapy, przeznaczonych dla podmiotu, na rzecz którego zostały wykonane, nie może być zakwalifikowane jako udostępnienie materiału z zasobu geodezyjno - kartograficznego. Przeciwnie, mapa dla celów projektowych została złożona przez skarżącego do tego zasobu, przez co zasób ten został wzbogacony. Tak więc, w ocenie Sądu, art. 40 a ust. 1 ustawy nie może stanowić przewidzianej ustawą podstawy do żądania od skarżącego złożenia wniosku o nadanie klauzuli oraz uiszczenia od tego wniosku opłaty.

Takiej podstawy Starosta upatruje w przepisach wykonawczych, wydanych na podstawie delegacji zawartej w art. 12d ust. 2, a mianowicie w rozporządzeniu z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie sposobu i trybu uwierzytelniania przez organy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej dokumentów na potrzeby postępowań administracyjnych, sądowych lub czynności cywilnoprawnych. Zdaniem organu, skoro w § 2 tego rozporządzenia przewiduje się, że dokumenty opracowane przez wykonawców prac geodezyjnych lub prac kartograficznych na potrzeby postępowań administracyjnych, sądowych lub czynności cywilnoprawnych podlegają uwierzytelnieniu poprzez opatrzenie tych dokumentów odpowiednimi klauzulami urzędowymi, o których mowa w art. 40 ust. 8 ustawy, a uwierzytelnienie tych dokumentów następuje na wniosek złożony do właściwego organu, który przyjął do państwowego zasobu geodezyjnego kartograficznego dokumentację zawierającą zbiory danych oraz dokumenty, o których mowa w art. 12a ust. 1 ustawy, to wniosek taki podlega opłacie. Uwierzytelnienie bowiem jest tożsame z nadaniem klauzuli i bez wniosku nie jest możliwe. Jednocześnie, zdaniem organu, opracowana przez skarżącego mapa dla celów projektowych jest dokumentem sporządzonym dla potrzeb postępowania administracyjnego, jako, że na budowę potrzebne jest pozwolenie, wydawane właśnie w toku postępowania administracyjnego.

Zauważyć jednak należy, na co słusznie zwrócił uwagę skarżący oraz uczestnik – Stowarzyszenie, które zostało przez Sąd dopuszczone do udziału w sprawie, że w art. 2 pkt 1 ppkt 1 ustawy, zawierającym legalną definicję prac geodezyjnych rozróżnia się:

- opracowanie dokumentacji geodezyjnej dotyczącej nieruchomości na potrzeby postępowań administracyjnych lub sądowych oraz czynności cywilnoprawnych

od

- wykonywania opracowań geodezyjno – kartograficznych oraz czynności geodezyjnych na potrzeby budownictwa.

Skoro sam ustawodawca rozróżnia te dwa pojęcia, nie można, jak chce tego organ, przyjąć że ponieważ mapa sporządzona dla potrzeb budownictwa będzie potrzebna w postępowaniu o pozwolenie na budowę, to oznacza, że została ona sporządzona na potrzeby postępowania administracyjnego. Co za tym idzie przepisy rozporządzenia z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie sposobu i trybu uwierzytelniania... w niniejszej sprawie nie mają zastosowania.

Przed wszystkim jednak, w ocenie Sądu, norma prawna wynikająca z art. 12b ust. 5 ustawy jest jednoznaczna. Wynika z niej, że z chwilą przyjęcia materiałów do zasobu, organ Służby Geodezyjnej i Kartograficznej (którym w tym przypadku jest Starosta), ma obowiązek, oprócz potwierdzenia przyjęcia wpisem do ewidencji, umieścić odpowiednie klauzule urzędowe na egzemplarzach przeznaczonych dla podmiotu, na rzecz którego została sporządzona praca geodezyjna, bez osobnego wniosku, który podlegałby opłacie. W niniejszej sprawie, skoro mapa została przyjęta do zasobu w dniu 5 listopada 2014 r., tego samego dnia na egzemplarzach przeznaczonych dla podmiotu, na zlecenie którego została ona wykonana, powinny być umieszczone stosowne klauzule urzędowe. Skoro zaś organ tego nie uczynił, zasadnie skarżący zarzuca mu bezczynność.

Powyższej wykładni art. 12b ust. 5 ustawy nie może także podważać przepis art. 40b ust. 1 pkt ustawy. Skoro bowiem z tego pierwszego w sposób jednoznaczny wynika, że z chwilą przyjęcia materiałów do zasobu organ ma obowiązek nie tylko potwierdzić to wpisem ale także opatrzeniem dokumentów przeznaczonych dla podmiotu, na rzecz którego wykonawca prac geodezyjnych realizuje prace, odpowiednimi klauzulami, to nie można przepisu tego interpretować w ten sposób, że opatrzenie dokumentów przeznaczonych dla podmiotu zlecającego wykonanie prac może nastąpić tylko na osobno złożony, podlegający opłacie wniosek o uwierzytelnienie. Gdyby bowiem intencją ustawodawcy było uzależnienie nadania klauzuli wykonalności materiałom przeznaczonym dla podmiotu zlecającego prace od złożenia wniosku o ich uwierzytelnienie, wówczas w art. 12b ust. 5 ustawy poprzedzałby na wskazaniu, że przyjęcie zbiorów danych lub materiałów do państwowego zasobu geodezyjno – kartograficznego potwierdza się wpisem do ewidencji. Dalsza część art. 12b ust. 5 ustawy byłaby zbędna, skoro nadanie klauzuli miałoby nastąpić na podstawie art. 40b ust. 1 pkt 3 ustawy.

Przed wszystkim stwierdzić należy, że nałożenie dodatkowych obowiązków, w tym wypadku fiskalnych, możliwe jest tylko wówczas, gdy w sposób jednoznaczny przewiduje to ustawa. Jak zaś wyżej wskazano, ustawa co do zasady przewiduje jedynie pobieranie opłat za udostępnienie materiałów z zasobu geodezyjno – kartograficznego.

Nie można także, jak chce tego organ, domniemywać istnienia obowiązku ponoszenia dodatkowych opłat z faktu, że w art. 12b ust. 5 ustawy nie sprecyzowano, jakiej ilości dokumentów przeznaczonych dla podmiotu, na rzecz którego wykonawca prac geodezyjnych realizuje prace geodezyjne, organ ma obowiązek nadać klauzulę urzędową ani też z podniesionego na rozprawie przed sądem faktu, że Powiat w okresie od 12 lipca 2014 r. do końca lutego 2015 r. pobrał z tego tytułu około 70 tysięcy złotych, co świadczy o tym, że jest to istotne źródło jego dochodów. Jeszcze raz bowiem podkreślenia wymaga, że nie jest dopuszczalne obciążanie podmiotów prawa dodatkowymi obowiązkami, zwłaszcza polegającymi na ponoszeniu opłat, bez wyraźnego ustawowego uregulowania. W każdym bądź razie takiego obowiązku nie można domniemywać, stosując tylko wykładnię systemową, gdy ustawodawca w art. 12b ust. 5 w sposób jednoznaczny wskazał, że nadanie klauzul odbywa się jednocześnie z przyjęciem materiałów do zasobu.

Zauważyć należy, że taki sam pogląd odnośnie braku obowiązku złożenia wniosku i uiszczenia opłaty wyraził w podobnej sprawie WSA w Lublinie w wyroku z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. III SAB/Lu 74/14.

Mając powyższe na uwadze skarga podlegała uwzględnieniu, o czym Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekł na podstawie art. 149 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270, ze zmianami), dalej P.p.s.a.. Mając na uwadze to, że bezczynność jest wynikiem błędnej wykładni

przepisów, które stosunkowo niedawno, bo 12 lipca 2014 r., weszły w życie, Sąd stwierdził, że nie miała ona miejsca z rażącym naruszeniem prawa.

O kosztach postępowania orzeczono zgodnie z art. 200 P.p.s.a., zasądzając na rzecz skarżącego od organu kwotę 100 złotych, stanowiącą uiszczony przez niego wpis od skargi.